

郊外地土地区画整理の手法的改善に関する基礎的研究(2)

郊外地土地区画整理研究会

— 1981年度調査の概要 —

はじめに

土地区画整理事業は、日本における面的市街地基盤整備事業面積の3分の2をしめている。特に郊外地における新市街地形成の計画の上では大きな役割を担っている。しかし、同時にいくつかの問題も指摘されている。

第1は、郊外地での無秩序な市街化を防止するため、市街化に先立って計画的に市街地基盤整備を行う手段として、まだ土地区画整理事業が十分に役割を果たしていない問題である。市街地基盤整備を必要とする広範な地域に見合った事業量の進捗が充分でないこと、また、事業化を追いあまり、事業ができる範囲で土地区画整理を行う傾向を生み、施行地区面積が小さくなり、分散的になり、区画整理スプロールとも呼べる現象があらわれる。

第2は、事業施行後の問題である。土地区画整理が基盤整備にとどまっておらず、目的とする計画的な市街地形成に直接結びつかないことである。施行地区の土地が建築用地としてビルトアップするのに長期間を要すること（「おくれ」と呼んでいる）、ビルトアップの形態が土地区画整理の計画が想定したものと乖離してしまうこと（「ずれ」と呼んでいる）が問題点として指摘できる¹⁾。本研究は1980年度に引続いて行われたものであるが、本年度は、郊外地土地区画整理といった場合にもいくつかの型に分かれることが想定され、手法的改善を検討するにあたっては郊外地土地区画整理の性格づけを行っておく必要があり、その点について検討した部分と、1980年度調査に続いて行った「計画的土地利用転換手法」の事例調査の部分とからなる。尚、1980年度調査で行った戦前区画整理・耕地整理地区に関する調査の補足として本年度も大阪における戦前の土地区画整理事例についても調査を行っている。

1 郊外地土地区画整理の類型化に関する検討

土地区画整理を分類する場合、既成市街地の再開発、整備を行う都市改造型区画整理と都市周辺地域で行われる新市街地整備・宅地造成（工場団地、流通団地の造成も含む）型区画整理に分類する事業目的によるやり方や、施行者別によって分類するやり方などがある。

ここでは、都市周辺地域での農業的土地利用を都市的土地利用へ計画的に転換する手法としての土地区画整理手法に着目し、農地、山林等を住宅用地として土地の区画、形質を変更し、住宅地として必要な道路、公園等の公共用地を整備し、市街化に先行して市街地の基盤を整備する手段として行われる土地区画整理を郊外地土地区画整理としている。

土地区画整理施行地区の市街化過程、すなわち、郊外地土地区画整理の農業的土地利用の都市的土地利用への転換過程は一様でなくいくつかのグループに分かれる。本研究テーマである郊外地土地区画整理の手法的改善の検討のためには郊外地土地区画整理がいくつかの類型に区分されることを明らかにしておくことに意味があるものと考えられる。

(1) 仮定される郊外地土地区画整理の型

土地区画整理施行後の市街化過程は、土地区画整理事業当初の市街化の熟度と施行後の市街化条件の整備度によっていくつかのグループに分かれると考えられ、このグループを郊外地土地区画整理のタイプとして区分する。

当初の市外化の熟度は周辺からの市街化圧力や、土地所有者の意向の強弱であり、施行後の市街化条件の整備度は道路、公園等の市街地としての基盤施設の整備や、事業に伴って行われる上・下水道等の施設整備、新駅の整備等の交通立地条件の整備のことである。

ここでは市町村の市街地の展開状況と土地区画整理事業当初の位置との関係とその土地区画整理地区の当初の市街化熟度の尺度として分類を仮定した。

A—市街化進行地域で行われる土地区画整理

A・1—市町村の市街化縁辺部の既スプロール地域の未市街化部分を区画整理するタイプ。

事業当初の市街化熟度は位置的にも、土地所有者の意向の点でも高いと考えられ、施行後には早く市街化に結びつくと考えられる。

A・2—市街化縁辺部から未市街化地域まで含めて区画整理を行うタイプ。

位置的にみた市街化の熟度は高いと考えられるが、土地所有者の意向の点では市街

化の熟度の低い部分も含まれる。したがって施行後も市街化に結びつかない部分も残ると考えられる。

B-未市街化地域で行われる部分。

B・1-市町村の市街化縁辺部に近接した位置で行われる区画整理で、市街化に先立って市街地の基盤を整備しておくという性格と、区画整理が市街化に先行した地区の市街化条件を整備するという性格を持つ。土地所有者の多くは農家であり、施行後も農地として継続される部分が存在する。

B・2-市街化縁辺部からも離れた位置で行われる区画整理で、市街化に先行した地区の市街化条件の整備度を土地区画整理が必ずしも高くすることにはならない。施行後の市街化条件を高めるためには交通立地条件の整備等が伴う必要があると思われる。

(2) 土地区画整理事業地区事例をもとにした郊外地土地区画整理の類型化。

埼玉県下の土地区画整理事業地区を事例にして、先の仮説にもとづく郊外地土地区画整理の区分について検討した。

① 類型化の対象。

埼玉県下の土地区画整理事業地区240地区(1980年4月現在、施行中も含む)より、104地区を対象とした。工場・流通施設用地整備を計画とした地区を除き、住宅用地整備を計画している地区に限定した。施行地区の従前の地目宅地等が20%台までの地区に限定した(従前宅地率が30%以上の地区は施行前農業的土地利用が行われていないものとみなし郊外地土地区画整理の範囲に入れないものとした)。事業認可時点が1963年から1977年までのものとした(理由は後述)。公団施行のものと除いた(他の施行地区と施行地区全体の市街化過程において明らかに別質のものがあ、別に論じておく方が良いと考えた)。また、事業計画書等により検討に必要な諸データが得られたものとした。

② 類型化の規準。

各施行地区の事業当初の市街化の熟度を示す尺度として、事業認可時点の(基本的に施行地区が所在する市町村の)D.I.Dとの位置的關係を用いた。

- 事業認可時点1963年～1967年の地区は1965年D.I.Dとの位置的關係。
- 事業認可時点1968年～1972年の地区は1970年D.I.Dとの位置的關係。
- 事業認可時点1973年～1977年の地区は1975年D.I.Dとの位置的關係。
- A・1を土地区画整理施行地区のほぼ全域がD.I.D.に入っている地区として、各地区の70%以上がD.

I.D.となっている地区とした。

●A・2を施行地区の70%未満がD.I.D.となっている地区とした。

●B・1を施行地区がD.I.D.に隣接するものから、D.I.D.から1キロメートル未満に位置する地区とした。

●B・2をD.I.D.から1キロメートル以上離れた位置にある地区とした。

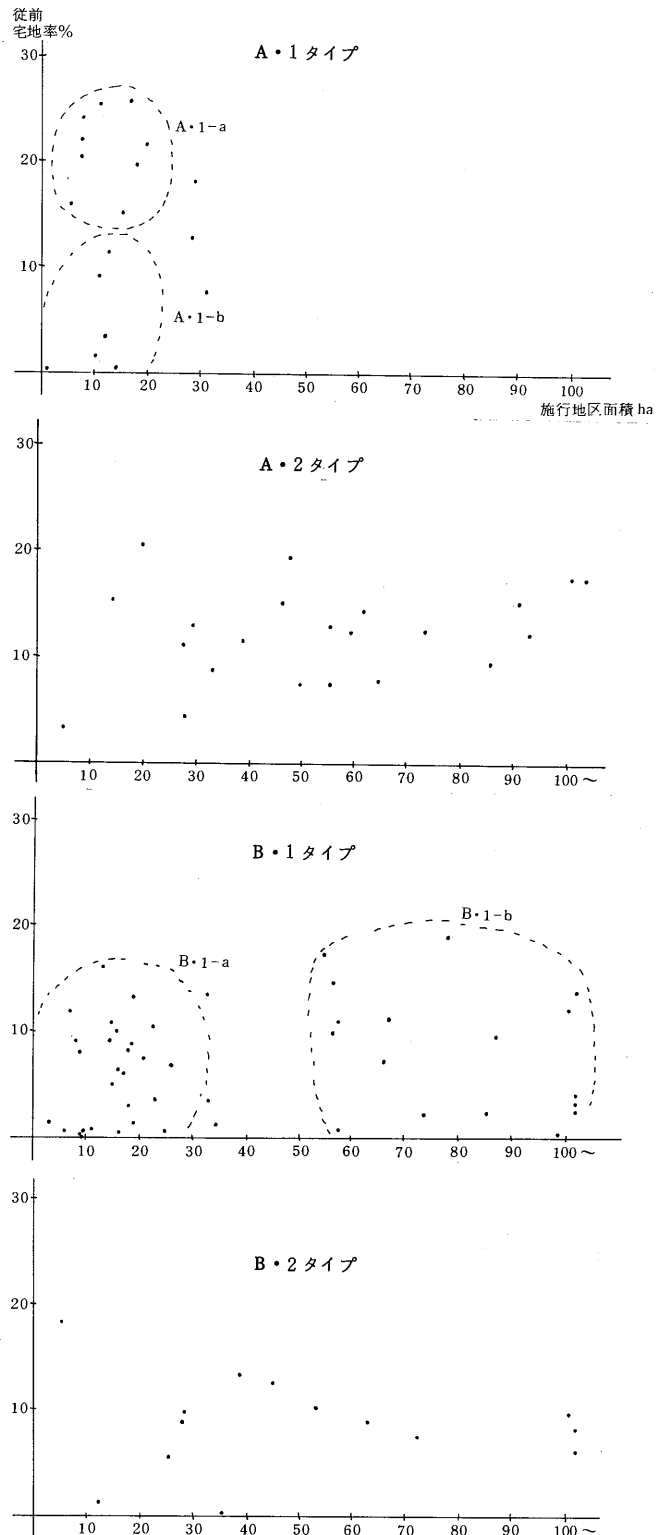


図1 郊外地土地区画整理の類型化

③ 類型化された施行地区の状況

図1は先の規準にもとずいて、A・1、A・2、B・1、B・2に該当する施行地区を横軸に施行地区面積をとり、縦軸に施行前の地目宅地面積率をとってプロットしたものである。

●これによるとA・1タイプは概して20ヘクタール程度の小規模なものであるが、施行前の宅地率が20%を中心としたタイプ(A・1-a)と10%までのタイプ(A・1-b)に区分するのが妥当に思われる。

●A・2タイプはA・1タイプに比べて施行地区面積規模にバラツキがみられるが、概して施行地区面積は大きく、宅地率10%前後の地区が多い。

●B・1タイプも、施行地区面積20ヘクタール程度までの規模で宅地率も10%までの地区(B・1-a)と施行地区面積50ヘクタール以上の地区(B・1-b)に区分するのが妥当のようである。

●B・2タイプは、施行地区面積でバラツキがあるが、概して、施行地区面積が大きく、宅地率も低い地区が

多い。

表1は104地区をこのA・1-a、A・1-b、A・2、B・1-a、B・1-b、B・2の6タイプに類型化し、類型化ごとに施行地の立地条件、土地条件や土地区画整理による整備状況について、その平均像を示したものである。

④ 類型化にもとづく郊外地土地区画整理の性格づけ

(イ) 20ヘクタールまでの規模で既スプロール地域で行われる土地区画整理は、ややまとまった空地(宅地率がやや高く、比較的農業的土地利用の低い地区)を自治体が施行するケース(A・1-aタイプ)とややまとまった残存農地をその土地所有者が組合施行で行うケース(A・1-bタイプ)に分かれる。いずれも30キロ圏以内に位置する市町村域で行われるケースが多い。これらは計画的に運用されれば、既スプロール地域の整備と宅地供給に結びつく郊外地土地区画整理の1つの型といえよう。

(ロ) 同じ小規模な土地区画整理でも、市町村の市街化

表1 類型区分別土地区画整理の平均像

タイプ	① 地区数	② 施行者別比率			③ 施行地区面積の平均	④ 施行前の土地利用状況				
		a	b	c		宅地率平均	農業的土地利用地率平均	d	e	f
A・1-a	11	27.3	72.7	0	17.3 ha	21.1%	65.2%	18.2	54.5	27.3
A・1-b	8	75.0	25.0	0	15.1	6.0	79.9	25.0	62.5	12.5
A・2	22	40.9	59.1	0	48.9	11.8	73.0	18.3	68.1	13.6
B・1-a	30	70.0	30.0	0	16.3	6.0	79.3	22.3	37.0	40.7
B・1-b	19	21.0	79.0	0	83.3	7.6	76.8	31.6	57.9	10.5
B・2	14	42.9	57.1	0	72.0	8.6	74.1	35.7	35.7	28.6

a. 個人・共同・組合施行地区率

d. 農業的土地利用地のうち水田が70%をこえる地区率

b. 市・町・村施行地区率

e. " 畑が70% "

c. 行政庁施行地区率

f. " 水田・畑のどちらも70%に満たない地区率

タイプ	⑤ 施行後の市街化条件整備状況					⑥ 所在市町村の位置			⑦ 事業認可時点		
	施行前道路率平均	施行後道路率増分の平均	g	h	i	j	k	l	m	n	o
A・1-a	5.5%	14.8%	72.7	9.1		54.5	27.3	18.2	27.3	63.6	9.1
A・1-b	4.0	16.2	75.0	25.0		62.5	37.5	0	12.5	50.0	37.5
A・2	5.0	15.3	68.2	45.5		45.5	45.5	9.0	22.7	27.2	50.1
B・1-a	4.8	15.9	41.4	17.2		16.7	46.7	36.7	36.7	33.3	30.0
B・1-b	4.6	15.2	73.7	42.1	3	42.1	42.1	15.8	10.5	57.9	31.6
B・2	5.2	16.4	71.4	14.3	2	50.0	21.4	28.6	0	21.4	78.6

g. 上水道整備地区率

j. 東京都市圏 20,30 KM圏

m. 事業認可が1963年～1967年の地区率

h. 下水道 "

k. " 40,50 "

n. " 1968年～1972年 "

i. 新駅整備地区数

l. " 60KM圏以上

o. " 1973年～1977年 "

縁辺部から外の未市街化地域で行われる場合(B・1-aタイプ)は、農地を宅地用地に変更するという要求が顕在する範囲を施行地区としてまとめ土地所有者が組合施行で行うケースと考えられる。このタイプが地域全体に市街化熱度が低い(40キロ圏以遠の市町村域で行われるケースが多い)なかで行われたり、市街地としての条件整備も十分でない(他の類型タイプでは地区の多くが上水道の整備も行っているがB・1-aタイプでは40%程度の地区にみられるだけである)まま行われる土地区画整理である場合、むしろ土地区画整理地区が無秩序な地域の市街化をうながし、地域全体の計画的な市街地基盤整備を難しくする恐れがある。特に比較的このタイプの施行地区の量が多くを占めており、問題点が多い。

(イ) 市町村の市街化縁辺部から外の未市街化地域で行われる広範な地区を土地区画整理するタイプである。これらは放置しておけば無秩序に市街化が進行し、一層スプロールされてしまう地域を市街化に先立って市街地基盤整備を行うという、最も必要とされる郊外地土地区画整理といえる(A・2, B・1-bのタイプ)。しかし、市街化縁辺部からさらに離れた位置で行われる(B・2タイプ)場合には、市街化に先行しすぎた地区(なかには交通立地条件の整備を行い先行しすぎた地区を解消する場合もある)を必ずしも必要のない土地区画整理をしてしまうという恐れもある。A・2, B・1-bタイプの郊外地土地区画整理がもっと広範に、緊急に、多く行われる必要がある。そのため、地域に混在する農業的土地利用と都市的土地利用とを計画的に調整する仕組みを持った郊外地土地区画整理の手法が求められている。

2 郊外地土地区画整理における計画的土地利用転換手法に関する事例調査

2.1 「計画的土地利用転換手法」に関する諸事例の整理

土地区画整理の行う市街地基盤整備と、施行後の市街化過程を通して、従前の農業的土地利用が都市的土地利用に転換されることになる。土地区画整理にうながされる施行地区の農業的土地利用から都市的土地利用への土地利用転換過程は一人一人の土地所有者の土地利用、土地運用過程でもある²⁾。ここで取り上げている「計画的土地利用転換手法」の事例は、土地区画整理事業の過程で、この土地利用転換過程に計画的意図で手段を講じている地区である。1980年度、1981年度に収集された事例を検討し一覧表にした(表2)。

施策手段を大きく分類すると次の4つになる。

A・土地利用意向に基づく事業計画策定。

郊外地土地区画整理が行われる地域では農業的土地

表2 「計画的土地利用転換手法」に関する事例地区一覧

A.土地利用意向に基づく事業計画策定	①土地所有者土地利用意向調査による事業計画への反映	<ul style="list-style-type: none"> ・港北N.T. ・竜ヶ崎N.T. ・静岡市高松地区 ・奈良県立野地区 ・国立市南部地区 ・藤沢市北部第2地区 ・加須市花崎駅北 ・神戸市北別府地区
B.土地利用計画に対応する換地計画	①特定土地利用地区の設定と飛び換地 ・「農住団地地区」 ・「集合農地区」 ・「センター地区」等の設定 ②宅地画地分割換地	<ul style="list-style-type: none"> ・静岡市高松地区 ・奈良県立野地区 ・町田市成瀬地区 ・千葉県清見台地区 ・愛知県上六名地区 ・神戸市高津橋地区 ・藤沢市北部第2地区 ・加須市花崎駅北地区 ・神戸市池上地区 ・愛知県沓掛地区 ・港北N.T. ・川崎市新百合ヶ丘 ・港北N.T. ・神戸市白川台地区
C.土地区画整理と上物建築との一体化	①土地所有者の賃貸住宅経営の計画化 「農住団地建設」 ②公団・公社住宅の導入 ③民間デベロッパーの導入 ④生活利便施設誘置	<ul style="list-style-type: none"> ・神戸市白川台地区 ・ " 高津橋地区 ・静岡市高松地区 ・奈良県立野地区 ・町田市成瀬地区 ・千葉県清見台地区 ・愛知県上六名地区 ・香川県高松市屋島地区 ・北九州市本城地区 ・京都市北給地区 ・越谷市千間台地区 ・佐倉市臼井生谷地区 ・横浜市恩田地区 ・横浜市荏田地区 ・犬山市犬山長者町地区 ・静岡市高松地区
D.計画的市街化コントロールの補完的手段	①地区計画制度の活用 ②建築協定等の締結 ③宅地開発指導要綱の適用 ④建築基準法最小限敷地規制の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・埼玉県大井町鶴ヶ岡地区 ・清水市北矢部地区 ・横浜市小黑地区 ・所沢市椿峰地区 ・横浜市新橋地区 ・ " 和島地区 ・横浜市全地区 ・筑波学園都市

利用が中心であり、必ずしも土地所有者の土地利用要求は一率に農地を宅地化し、売却して換金するというものではない。したがって土地区画整理事業を広い範囲で行おうとする場合には、異なる要求を持つ土地所有者を事業の中で包含しなければならない。それに対する手段として、土地所有者の要求を把握し事業計画に反映させるという方法がとられている。土地利用要求調査の内容は単に土地区画整理に対する賛否についてではなく、土地所有者の農地利用継続の有無、アパート経営等の自営的土地利用の有無等を把握する内容と

なっている。こうした土地利用要求の把握によって事業計画段階での土地利用計画に「共同住宅区」「集合農地区」³⁾を設けるというケースが多い。

B, 土地利用計画に対応した換地計画,

土地区画整理の手法の特徴は「換地」である。この換地という手段を単に「権利の配分」に使うだけではなく、土地利用計画を実現する手段として用いる事例がみられる。Aであげた、土地利用要求調査にもとずいて、土地利用計画に「共同住宅区」「集合農地区」を設けた地区では、それらの土地利用と要求する土地所有者の換地をそれらの地区に飛び換地することが行われている。こうした特定土地利用への飛び換地だけでなく、土地区画整理が想定する住宅地⁴⁾の画地規模⁴⁾に合せてあらかじめ換地を分割しておくという手法もとられている。

C 土地区画整理と上物建設との一体化

土地区画整理は基盤整備を行う事業にとどまっておらず、事業後の市街化過程に直接結びついていない。これが市街化の「おくれ」の要因の1つとなっている。土地区画整理の事業と上物建設（土地の建築地利用）を一体化する試みが行われている。事業とは別枠の農住資金を導入して土地所有者の共同住宅経営を計る農住団地建設や、保留地の売却を中心に公団、公社や民間デベロッパーを導入する方法である。

D 計画的市街化コントロールの補完的手段

施行後の市街化過程における計画からの「ずれ」に対処する手段として、計画的規制手段を補完的に地区内に適用するケースである。「地区計画」制度、「建築協定」等によって、住宅の敷地規模の最小限を定め、土地区画整理の想定する画地規模から著しく逸脱した住宅地形成を防ごうという内容が中心である。本年度は、A, B, Cの施策を実施した、静岡市高松地区の事例調査と、Dの施策の1つである民間デベロッパーの土地区画整理への参加について調査を行った。

2.2 静岡市高松地区における土地所有者の土地利用意向把握と計画化の事例

静岡市高松地区では、土地利用要求の把握を通じて土地利用計画を策定するとともに、更に個々の土地所有者の土地利用要求の属地的把握調査に基づき「農住団地」地区と「農区」を定め換地計画でもそれに対応した処置を行っている。

(1) 土地利用意向調査と計画上の対応

高松地区における区画整理の経過は図2の様である。

高松地区では、市街化区域編入に伴う土地区画整理事業の実施にあたり、「農住構想」の導入を考え、「農住住宅団地建設計画」を策定した。本計画のなかで「第一次

表3 高松地区概要

地区面積	986 ha	
都市計画決定	S 47.	
組合設立認可	S 47. 12. 7	
仮換地指定の開始	S 48. 12. 25	
換地計画の認可	S 55. 1. 17	
組合解散		
公共用地率	従前	13.94%
	施行後	26.97%
減歩率	公共	15.13%
	合算	18.99%

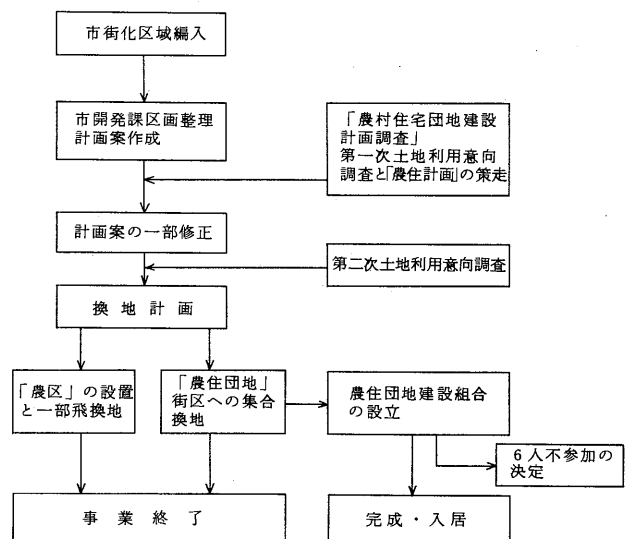


図2 高松地区区画整理の経過

土地利用意向調査」を実施し、その結果に基づき、14.7 haの賃貸住宅地区と10haの農業地区等を設定することにしていた。

しかし、当初市側から提案されていた区画整理設計案は原位置極地を基本とするもので、土地利用目的別に集合換地を実施しようと考えた「農住計画」とは異なるものであった。市の設計案に「農住計画」の考え方を取り入れ、「農住団地」地区と「農区」を設定する土地利用計画に修正した。尚、この経過についての詳細及び市の設計案、修正案については資料的に明らかにできなかった。

最終的な区画整理設計及び換地計画の作成にあたって、主に「農住団地」と「農区」の設定を目的として「第二次土地利用意向調査」を実施した。

調査は、各農民土地所有者の土地利用意向を属地的に把握する内容となっており、意向調査による回答を大別すると次の様に分類される。

- ① 「10年以上長期に農業を継続したい土地」
- ② 「暫定的農業継続の土地」

- ③「中高層賃貸住宅を建設したい土地」
- ④「木造賃貸家等を建設したい土地」
- ⑤「店舗等を建設経営したい土地」
- ⑥「宅地分譲したい土地」
- ⑦「その他」

これらの意向のうち①②と③④⑤について、各々従前の土地にプロットとし図化した。この土地利用意向図によって、「農業継続意向地」と「アパート等経営意向地」の位置が明らかになり、その集中、分散状況を見ながら「農住団地」と「農区」の配置及び規模を検討していった。

以上の作業を通して、「農住団地」4街区、約2.3haと「農区」11街区、計約3haが設定された。

(2) 換地計画の内容

次に、「農住団地」地区と「農区」を定めた換地計画が、従前の土地の位置と土地利用意向との関係でどの様に策定されたか検討した。

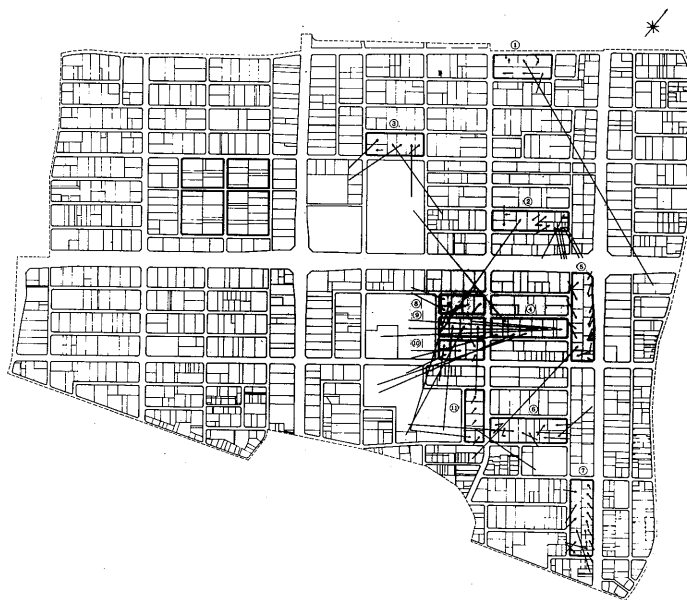


図4 農区換地状況

「農区」への換地は、図4の様に基本的に原位置換地である。一部飛換地が存在するが、その大半は従前の土地の位置が区画整理設計で公共用地となった為に発生したものである。又、原位置換地により「農区」として定めた街区に「農業を希望しない土地」も含まれることになり、「農区」周辺で「農業を希望する土地」の所有者と、「農区」内の非希望者が協議し両者の合意により換地の入れ替えが実施された。しかし、最終的にこの入れ替え措置ができなかった7地権者の土地12筆が農業を希望しないにも拘らず「農区」に換地を取得することになった(図4の②、⑤の街区)。

事業施行後の農地利用継続上の措置としては、水田利用を可能とする為埋土はせず、側溝は通常の住宅地より深く60~80cmとし農業用排水路としての利用を可能にした。又、事業の中で上流より農業用水路を引き、地区内に井戸による地下水のポンプアップ設備も設けた。しかし、これらの措置は「農区」だけではなく地区全域について講じられている。その他「農区」における畑作への転換(もとは水田)と宅地化、あるいはその為の埋土に際してはその「農区」内他の地権者の同意を必要とする旨の「申し合せ」を行った。

以上の様に、区画整理設計や換地計画に連動することを目的として実施された「第二次土地利用意向調査」の結果が、必ずしも充分実際の計画に結びついていない点も明らかとなった。「農住計画」「農区計画」について当時これを制度的に保障する仕組みがなく、また、農民土地所有者間及び行政との間において換地計画に係る調整に困難があった。最終的には「地元特有の判断」で計画が決ったいわれている。

(3) 換地計画上の対応と実際の土地利用の不整合



図3 農住団地換地状況

「農住団地」地区への換地状況は図3に示す様に、その従前の位置は全地区に分散しており、原位置換地は2地権者にすぎない。「農住団地」地区の位置の決定は、土地利用意向調査の結果作成された土地利用意向図にもとずいて決められているというよりは、むしろ、市の計画案における公団公社の集合住宅を予定した位置を「農住団地」地区として計画変更したこと、及びショッピングセンター、医療団地を誘致する「地区センター」付近に「農住団地」を立地した方が計画上好しい事が、位置決定要因となっている。

「農区」の設定にあたっては、当初4ヶ所に集合換地することが検討されたが、結果的には通常の街区11ヶ所に分散して定められることになった。

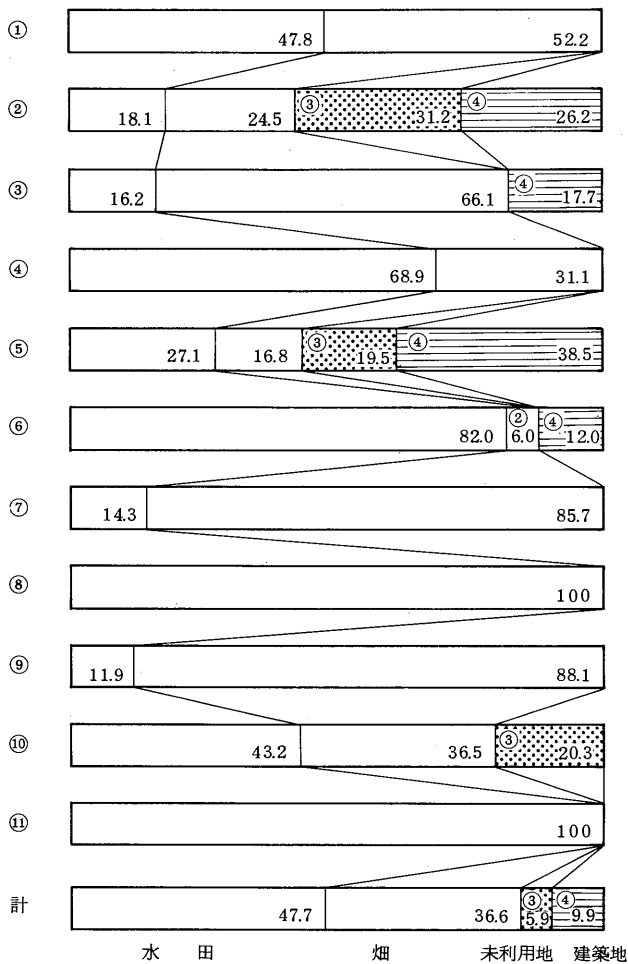


図5 「農区」における土地利用現況

前述の様に、土地利用意向調査に基づき「農住団地」地区及び「農区」の設定と、それへの集合換地という換地計画上の対応を事業の中で実施したが、施行者の土地利用が果してこの様な計画と整合して行われているか否かが問題となる。ここでは、「農住団地」地区及び「農区」で、各々の土地利用が計画と整合しているか否か、又その要因について検討する。尚、要因分析の資料とする為14人の対象者に対してヒアリング調査を実施した。

第二次土地利用意向調査によると、アパートや店舗等の建設経営を希望した土地所有者は116人で、回答総数56.6%を占めた。アパート等希望者のうち、「農住団地」地区に換地を取得したのは14人で、うち9人が実際に「農住団地」の建設に参加し、5人は建設を断念した。一方、「農住団地」地区に換地を取得した土地所有者21人のうち7人は、アパート等を希望しなかった土地所有者である。

アパート等希望者で「農住団地」地区に換地を取得した土地所有者の地区内における平均土地所有面積は4.113㎡で、全土地所有者の平均所有面積3.500㎡より大きい。又、「農住団地」地区換地取得者のうち、実際に「農住団地」を建設した土地所有者の地区内平均土地所有面

積は4,771㎡であるのに対し、建設しなかった土地所有者の平均所有面積は2,929㎡であった。この様に「農住団地」建設に参加するについては、土地の所有規模が一つの条件となっている。

第二次土地利用意向調査で農地利用意向者は152人で、回答総数の74.1%を占めた。このうち現在地区内で、農地利用をしている農家（一部農地利用を含む）は114人（75.0%）で、これら農地利用意向者により耕作されている農地の面積は23.6haと、地区内全農地面積の84.6%を占めている。（尚、所有地の全農地利用利用面積は民有地面積の43.54%に当る）

「農区」に換地を取得した土地所有者は44人で、うち7人は第2次土地利用意向調査では農地利用を希望していなかった。

①農地利用希望しないにも拘らず「農区」に換地を取得した7人の土地所有者はいずれも、その一部あるいは全部について農地利用を中止している。又、これらの土地所有者の換地は、図4のNo②⑤の街区に存在し、この両街区の農地を中止した土地は、No②で57.4%、No⑤で56.0%と他の「農区」と比べ極めて高い割合を示している。このことは、農地利用意向者の換地も非意向者の換地の宅地化の影響を受けて農地利用を中止したことを示している。

②農地利用意向者の換地でも農地利用を中止したところがみられるがこれは全て原位置換地のところである。飛換地により「農区」に換地された土地は全て農地利用が継続されている。飛換地という措置が、土地所有者に対して、農地利用継続か否かという判断をより鋭く問い、農地利用継続の意志をより強固にさせるという効果を持つと考えられる。

③「農区」に換地を取得したにも拘らず、「農区」の農地利用を全て中止した土地所有者は、地区内土地所有面積、「農区」内所有面積のいずれについても所有面積が小さい。耕作面積が小さい上に分散しているケースの場合に能率が悪くなり、耕作中止に結びつく。

④「農区」において農地利用継続上の担保措置として「申し合せ」が確認されていたが、必ずしも実際は全土地所有者に徹底していず、宅地化の歯止めとならなかった。この「申し合せ」が機能した事例として、「農区」に土地を持つ土地所有者がその土地の宅地化を希望したが同じ街区の他の土地所有者の同意が得られない為、「農区」外の土地で農地利用を希望している土地所有者と個別協議し、「農区」内の土地と「農区」外の土地を交換し、その土地所有者は「農区」外で宅地化を実現した例もある。

以上の様な検討の結果、結論として次の諸点が指摘できる。①、土地利用意向調査の意向と現在の土地利用は相当一致している。「農住団地」や「農区」を設定した場

合の意向に沿った土地利用の実現度は高く、土地利用意向調査の有効性は、意向の現実化手段の有無とかがわっている。

② 「農住団地」地区及び「農区」に換地を取得し、計画に整合した土地利用を実現している土地所有者と不整合な土地所有者の間には、地区内外における土地所有規模、農家の農業経営上の条件等について相当な違いがあり、土地利用意向調査に際して単なる土地利用の具体的方法だけではなく、これらの条件を調査することにより、一層土地利用予測の精度は高くなることがあげられる。

③これらの土地利用予測により計画上の対応を行う際、その土地利用を実現する為の条件を事業の中で整えること、及び、施行後のその土地利用を継続化する為の担保措置を講ずることが重要である。

2.3 土地区画整理事業における民間デベロッパーの参加形態

昨年度行った全国の土地区画整理組合に対してのアンケート調査で得られた、民間デベロッパーがなんらかの形でかかわっている48地区に、再度その実態を詳しく把握するためアンケート調査を行った。回答のあった11地区のケースを検討した。

組合施行土地区画整理事業に民間デベロッパーに係るケースは大きく2つの場合に分かれる。1つは保留地の処分に係るものと、1つは施行地区内にあらかじめ民間デベロッパーが土地を取得し、組合員として係るものとである。

(1) 民間デベロッパー参加形態区分

①保留地一般処分型

民間デベロッパーの保留地取得面積については大小あるが、A-1、A-2、A-3、A-4が該当するタイプ。

保留地の処分を組合が民間デベロッパーに、民間デベロッパーが組合に、という両方の働きかけ方があるが、保留地処分の段階で行われており、保留地の計画上での取り方等について特に配慮してはいない。

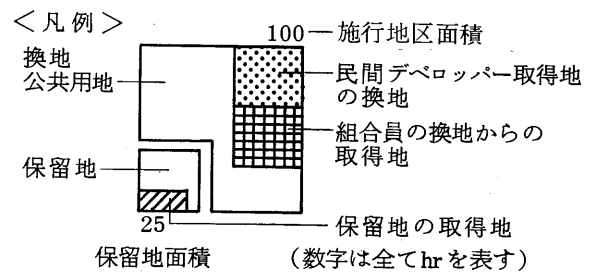
②保留地一括処分型

土地区画整理事業の成否にかかわるものとして、保留地が円滑に処分できるかが問題となる場合が多い。したがって、事業計画にあたって、組合が保留地処分先をあらかじめ民間デベロッパーに求めておくケースである。A-5が該当。

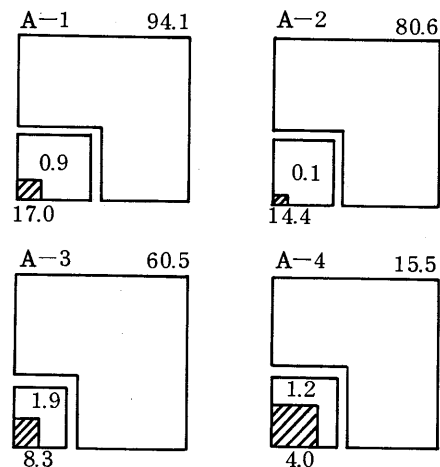
この場合、保留地の取り方等についてもあらかじめ計画上配慮されている。

③保留地取得企業一括代行型

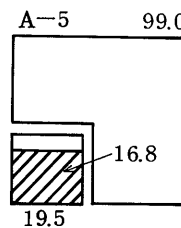
このタイプは保留地の一括処分にとどまらず、保留地を取得する民間デベロッパーが、事業計画の立案、



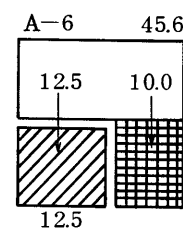
①保留地一般処分型



②保留地一括処分型



③保留地処分一括代行型



④民間デベロッパー主導型

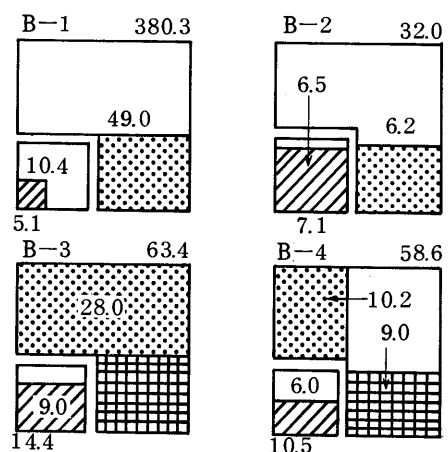


図6 民間デベロッパー土地取得状況

造成工事の請負まで、土地区画整理事業のほぼ全面にわたって組合を代行する。A-6が該当。

④民間企業主導型

民間デベロッパーがあらかじめ施行地区内に取得し

た土地があり、民間デベロッパーが組合設立を働きかけ、組合員となると同時にほぼ土地区画整理事業を一括して代行するケースである。保留地についても、事業費や造成工事費相当のものを民間デベロッパーが取得することになり、先行取得地と合せて、施行地区内の相当な土地が民間デベロッパーのものとなる。B-1、B-2、B-3、B-4が該当する。特にB-3、B-4のケースは他の組合員の換地についても施行後民間デベロッパーが取得しており、施行地区全体に民間デベロッパーのイニシアチブが働いている。

(2) 民間デベロッパー参加についての検討課題

今回のアンケートで回答のあった地区11のうち3地区を除く8地区が首都圏に位置していること、前年度の調査でも、保留地の民間デベロッパーへの一括処分を実施すると回答のあった地区44のうち22地区が首都圏に位置していること、同じく、民間デベロッパーの先行土地取得の働きかけがあると回答のあった27地区のうち16地区が首都圏に位置していることを考え合せると、土地区画整理事業への民間デベロッパーの係わりは、宅地需要が強く、企業的採算が成り立つ地域に限られているようである。大都市地域では、保留地の一括取得、先行土地取得をきっかけとする民間デベロッパーが主導する土地区画整理事業が一つの型になっていく可能性がある。この場合、民間デベロッパーが土地区画整理事業を一括代行することによって、1組合員が施行者にもなるような形で、民間デベロッパーが組合を開発手段の1つにしているという問題がある。むしろ民間デベロッパーが参加する場合の土地区画整理事業を定型化し、民間デベロッパーの役割と責任を明確にすることが必要であろう。

- 注1) 石田、波多野『郊外地土地区画整理事業における「おくれ」及び「ずれ」について』日本建築学会論文報告集第311号
- 2) 波多野「郊外地土地区画整理における土地利用過程に関する研究」その1土地利用推移の実態からみた土地利用転換過程。日本建築学会論文報告集第323号。
- 3) 「共同住宅区」「集合農地区」の用語は特定土地区画整理事業で使われるものであるが、他の土地区画整理事業でもほぼ同じ内容であり、一般的に使われる用語となっている。
- 4) 土地区画整理の設計の基準として、住宅用地としての標準画地規模を設定して、人口、戸数計画や街区設計を行っている。

おわりに

1980年度、1981年度の2年度にわたる調査、研究の結果をまとめて、「郊外地土地区画整理の手法的改善に関する

基礎的研究」としている。ここではその目次構成を示し、全体内容の輪郭を示すにとどめる。

なお、本年度調査にあたり、埼玉県区画整理課、静岡市区画整理課、静岡市農業協同組合の御協力により、資料使用、提供を得ましたことを記して感謝申し上げます。

郊外地土地区画整理の手法的改善に関する研究報告書目次

研究の目的

I部 戦前区画整理、耕地整理地区における市街地形成に関する調査

1. 井荻土地区画整理における市街地形成とその問題点
2. 告示建築線との関係からみた戦前の耕地整理設計と市街地形成
3. 大阪市における戦前土地区画整理の設計と計画標準
4. 戦前の郊外地土地区画整理の手法と今日的課題

II部 郊外地土地区画整理における計画的土地利用転換手法に関する調査

1. 土地区画整理事業の状況と郊外地土地区画整理の類型区分
2. 郊外地土地区画整理における計画的土地利用転換手法の事例調査
 - 2-1 計画的土地利用転換手法に関する事例の整理
 - 2-2 木更津市清見台地区における「農住団地」建設事例
 - 2-3 静岡市高松地区における土地所有者の土地利用意向把握と計画化の事例
 - 2-4 神戸市白川台地区における「画地分割」換地の事例
 - 2-5 民間デベロッパーの参加事例と参加形態
3. 事例調査からみた郊外地土地区画整理の手法的改善の課題

まとめ

〈研究組織〉

研究主査	石田 頼房	東京都立大学
委員	前田 尚美	東洋大学
	波多野憲男	東京都立大学
	池田 孝之	琉球大学
	加藤 春生	清水建設
	野口 和雄	地域総合計画研究所
協力	伊藤 進	東京都立大学大学院